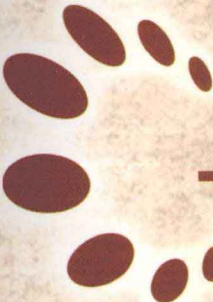


◎ 周庆西 主编



# 高校管理审计

# 研究

G AOXIAO GUANLI  
SHENJI YANJIU



天津人民出版社

# 高校管理审计研究

---

周庆西 主编

天津人民出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

高校管理审计研究 / 周庆西主编. — 天津: 天津人民出版社, 2010. 11

ISBN 978-7-201-06804-6

I. ①高… II. ①周… III. ①高等学校—内部审计—研究—中国 IV. ①G647.5②F239.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 229310 号

天津人民出版社出版

出版人: 刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022) 23332469

网址: <http://www.tjrmcbs.com.cn>

电子信箱: [tjrmcbs@126.com](mailto:tjrmcbs@126.com)

山东临沂新华印刷物流集团有限责任公司印刷 新华书店经销

2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

880 × 1230 毫米 32 开本 11.375 印张 字数: 300 千字

定 价: 32.00 元

顾 问 高玉葆 孙 杰 杜 勇  
主 编 周庆西  
副主编 王 彤 邹积娜 孙会铮  
编 者 周庆西 王 彤 邹积娜 孙会铮  
戴世泰 刘 荣 谢 伟

# 序 言

早在 20 世纪 70 年代国际内部审计师协会就引导内部审计向管理审计转型,从那时起,管理审计新模式已成为内部审计职业的目标和发展方向。中国内部审计协会借鉴国外内部审计先进经验,在 2006—2010 年工作规划中提出了探索以风险为导向、以控制为主线、以增值为目的具有中国特色的内部审计新模式,推进内部审计由传统财务审计向现代管理审计转型。

在此背景下,天津师范大学内部审计研究所和天津师范大学审计处十分关注这一课题,并针对高校经济管理活动,从多个视角在理论和实践两个层面上进行了积极探索。利用近五年的时间,结合编者所在单位的内审实践,我们重点研究了五个方面的内容:地方高校财务管理研究;高校经济活动内部控制研究;内部审计职能研究;高校基本建设管理审计研究;国有控股大公司经营者经济责任评价研究等。取得的这些研究成果,有教育科学研究基金项目的成果,有教育学、管理学、经济学的硕士学位论文,也有审计研究人员的学术论文。这本书内容较为广泛,既有理论研究,又有管理审计的应用研究,对内部审计工作者和高校决策和管理人员有着很好的参考价值。

这本书的出版,得到了天津师范大学领导和科研处领导以及上级有关部门的关心和帮助,出版社的编辑人员也为此付出了艰辛努力。此外,我们还参考和借鉴了天津市审计局以及其他单位的有关资料,参阅了有关书籍、教材和相关刊物,吸取了已有的经验和相关做法,在此一并表示衷心的感谢。由于编者水平有限,这本书只能说是一些阶段性的成果,有待于进一步深入研究,其中难免有不足之处,恳请审计同仁批评指正。

编者

2010 年 6 月

# 目 录

---

---

## 地方高校财务管理研究

中文摘要 .....	3
Abstract(英文摘要) .....	10
一、绪论 .....	22
1. 问题的提出 .....	22
2. 研究综述 .....	24
3. 研究方法 .....	26
二、高校财务管理的宏观背景 .....	26
1. 社会经济环境 .....	27
2. 教育事业的发展 .....	27
3. 高等教育财政政策 .....	28
4. 财务管理模式 .....	30
三、高校财务管理的问题研究 .....	31
1. 天津市 15 所地方高校财务收支状况分析 .....	32
2. 高校财务管理的个案分析 .....	38
3. 高校专项收费审计结果分析 .....	43

## 2 ◇高校管理审计研究◇

四、加强地方高校财务管理的对策建议 .....	47
1. 提高高校领导对财务管理重要性和紧迫性的认识 .....	48
2. 深化高校多种渠道筹措经费体制改革 .....	51
3. 科学合理界定收费标准和范围 .....	54
4. 切实强化高校财务风险管理 .....	57
5. 建立科学的内部控制制度 .....	59
五、结论 .....	61
★ 参考文献 .....	62

## 高校经济活动的内部控制研究

中文摘要 .....	67
Abstract(英文摘要) .....	74
一、绪论 .....	85
1. 问题的提出 .....	85
2. 研究目的 .....	87
3. 研究方法 .....	87
4. 研究假设 .....	88
二、内部控制理论背景及研究现状 .....	88
1. 国外理论背景 .....	88
2. 国内理论背景 .....	92
3. 国内外高校内部控制现状 .....	94
三、研究结果 .....	99
1. 我国高校典型腐败案件及其产生原因的深度剖析 .....	100
2. 我国高校内部控制存在的问题 .....	103
3. 高校内部控制的实例分析 .....	105
四、推动地方高校强化内部控制的对策建议 .....	117

1. 高校内部控制的目标定位 .....	118
2. 高校内部控制制度构建的基本原则 .....	119
3. 高校内部控制制度建立的内容 .....	121
4. 高校内部控制系统建立和实施中应注意的问题 .....	129
<b>五、结论与展望</b> .....	131
★参考文献 .....	133

## 高等学校内部审计职能研究

中文摘要 .....	139
Abstract(英文摘要) .....	145
<b>一、绪论</b> .....	157
1. 问题的提出 .....	157
2. 研究目的 .....	158
3. 研究方法 .....	159
<b>二、内部审计背景介绍</b> .....	159
1. 西方内部审计的产生与发展 .....	159
2. 中国内部审计的起源和发展 .....	161
3. 从内部审计定义的演变看内审职能的发展 .....	163
4. 高校内部审计职能地位 .....	166
<b>三、高校内部审计职能研究</b> .....	167
1. 高校教材管理的个案分析 .....	167
2. 高校建设工程跟踪审计结果分析 .....	174
3. 天津师范大学政府采购状况分析 .....	180
<b>四、拓宽高校内部审计职能的对策建议</b> .....	186
1. 拓宽内部审计职能的必要性 .....	187
2. 内部审计职能重构的尝试 .....	189
3. 内部审计职能拓宽的创新意义 .....	194



#### 4 ◇高校管理审计研究◇

五、结论与展望 .....	195
★参考文献 .....	197

### 高校基本建设管理审计研究

中文摘要 .....	203
Abstract(英文摘要) .....	203
一、绪论 .....	205
1. 问题的提出 .....	205
2. 研究的意义 .....	206
3. 内容结构与研究方法 .....	209
二、高校基本建设管理风险及其控制 .....	210
1. 组织决策管理风险和管理控制 .....	211
2. 工程项目管理风险和管理控制 .....	218
3. 资金管理风险和资金管理控制 .....	225
三、基本建设管理审计研究 .....	229
1. 组织决策管理审计 .....	230
2. 工程项目管理审计 .....	236
3. 资金管理审计 .....	248
四、管理审计研究成效 .....	253
★参考文献 .....	255

### 国有控股大公司经营者经济责任评价研究

中文摘要 .....	259
Abstract(英文摘要) .....	260
一、绪论 .....	262

1. 问题的提出 .....	262
2. 国内外相关研究 .....	265
3. 研究思路、研究方法及架构 .....	276
<b>二、相关理论概述 .....</b>	<b>280</b>
1. 产权理论及受托经济责任理论 .....	280
2. 系统理论、权变理论以及战略管理和有关业绩评价 理论 .....	283
<b>三、国有控股大公司经营者经济责任评价现状与存在     的问题 .....</b>	<b>286</b>
1. 我国国有控股大公司经营者经济责任评价现状概述 .....	286
2. 国内 15 省、地、市国有控股大公司经营者经济责任评价 比较分析 .....	288
3. 天津市国有控股大公司经营者经济责任评价实例 分析 .....	293
4. 国有控股大公司经营者经济责任评价存在的问题 .....	297
<b>四、国有控股大公司经营者经济责任评价体系的建立 .....</b>	<b>299</b>
1. 构建国有控股大公司经营者经济责任评价体系的基 本思路 .....	299
2. 经济责任评价指标设计前提设定与经济责任基本要 素分析 .....	303
3. 国有控股大公司经营者经济责任评价指标的选择 .....	306
<b>五、国有控股大公司经营者经济责任综合评价 .....</b>	<b>315</b>
1. 经济责任评价数据的预处理 .....	315
2. 国有控股大公司经营者经济责任评价指标权重 .....	318
3. 建立经济责任综合评价模型 .....	326
4. 经济责任评价质量控制 .....	329
<b>六、国有控股大公司经营者经济责任评价实施案例 .....</b>	<b>331</b>
1. 项目背景资料 .....	332

6 ◇高校管理审计研究◇

2. 原评价模式评价结果 .....	332
3. 新模式评价过程与结论 .....	338
4. 新旧评价模式的比较 .....	342
<b>七、结论与展望 .....</b>	<b>343</b>
1. 结论 .....	343
2. 展望 .....	344
★ 参考文献 .....	345

地方高校

财务管理研究

***A Study of Financial Management in  
Local Higher Education***



## 中文摘要

### 一、选题缘由

地方高等学校财务管理是高校内部管理工作的的重要组成部分,其管理的优劣直接影响着高校事业的发展。新中国成立后的地方高校财务管理基本上执行了长达30年之久的计划经济制度,使得财务管理的实践与理论发展比较落后。这一时期的财务管理,主要体现在两个方面:其一,管理“外部”政府单一拨款,其二,财务管理内容基本局限于“内部”日常的“算账”。随着20世纪90年代教育体制改革,特别是我国以法规形式确定高校多渠道筹集办学资金后,高校的筹资方式发生变化,财务管理的内容才得以逐渐丰富,财务管理的观念和方法也相应地不断更新。地方高校的财务管理所要求的便是广义的“理财”:既要做好学校“内部”的核算与控制工作,又要面向政府以及市场,做好包括筹资决策和投资决策在内的“外部”理财工作。

建国新中国成立初期到20世纪80年代,财务管理研究的重点侧重于组织会计核算、实施会计监督、编制会计报表以及年度会计决算等财务问题。这个时期财务管理学科一直依附于会计学科,高校财务管理方面的专著还没有出现。90年代以后陆续出版了一些财务方面的著作,随着杨周复的《大学财务综合评价研究》的出版,奠定了高校财务管理理论发展的基础,可以说形成了教育系统财务管理理论的基本框架。教育部1998年颁布的《普通高校本科专业介绍》新设了“财务管理”专业,教材基本局限于一二门课程(陆正飞,2001),而未能形成比较完整的学科体系。如何建设专业,就成了财务管理学界亟待解决的问题,而其中理论研究尤为紧迫。

上述这些理论成果为本文深入研究和从不同侧面的研究提供了有益的借鉴;财务管理实践的发展也为本文带来了可资研究的支持。本文利用天津 15 所市属地方高校财务调查数据、个案财务数据以及审计数据,考察地方高校财务管理情况,进而分析存在问题的成因,以期有助于针对新形势下地方高校财务管理中存在的这些新问题,如投资体制、资金安全与风险防范以及内部控制等内容作进一步探讨,并提出对策建议。

## 二、地方高校财务管理存在的主要问题

在高等教育事业的改革与发展中,财务管理工作发挥了重要作用。但也应该清醒地看到,确实出现或引发了一些问题。其中有的问题是过去长期存在的,诸如教育经费严重不足问题,只是由于教育发展的深入而变得更加突出了;但也有一些新的问题,比如收费、投资以及内部管理问题。主要表现在:

### 1. 财务管理重视不够

随着教育体制改革的不断深入,高校财务管理工作发生了很大变化,面对新形势,高校管理者往往在管理理念、管理意识上,未做好充分准备,未能正确认识财务管理在内部管理工作中的地位、作用,特别是市场经济的发展和高校独立法人地位确立后,缺乏主动适应新形势下科学理财的自觉性,财务管理观念、机制、方法滞后,使得财务管理问题更加突出,形成财务管理低效率。

### 2. 教育经费严重不足

财政主渠道教育投入虽有刚性约束,但执行不尽如意。政府未能发挥教育投资主渠道作用,从天津市地方高校筹措教育经费情况看,政府对教育投入严重不足,财政拨款只占高校全部收入的 40% 左右,且财政对教育投入增长比例明显低于学生规模增长比例。主渠道作用日益弱化,其他筹措渠道能力不强,教育经费存在较大缺

口,高校办学资金的供需矛盾日益尖锐。

### 3. 收费行为不规范

高校实行收费制度后,有些高校法律意识淡薄,缺少内部监管机制;有些高校受经济利益驱使,存在超标准、超范围和无证收费问题,据地方高校2003年至2004年9月收费情况统计,超标准和超范围的收费达1409万元。部分收入未纳入单位财务部门统一管理,形成资金体外循环,部分资金被坐支,未严格执行“收支两条线”规定。

### 4. 防范财务风险意识不强

高校间相互攀比、争相升格,有的高校盲目追求数量和规模,有的高校不顾财力铺摊子,大上建设项目,对财务风险管理、保持事业发展与财力平衡缺乏认识。截至2003年,天津市地方高校贷款额累计达19.14亿元,这种情况在各校普遍存在,且有增长之势。赤字预算、举债建设等形成财务管理风险。

### 5. 内部控制制度不健全

高校管理者对现代管理制度,特别是财务控制方式,不了解不掌握,一些高校内部存在着分工不明确,责任不清,凭经验办事或领导个人说了算的情况,内部控制苍白无力,特别是财务管理不规范、不到位现象较为严重,缺乏必要的内部牵制与制约机制,特别是发挥内部审计在风险管理和内部控制中的作用不够。

## 三、加强地方高校财务管理的对策建议

针对上述问题,建议政府和教育行政管理部门应倾注精力进行政策研究,同时高校也应像重视教学、科研一样重视财务管理的可行性研究。既要立足于解决目前面临的迫切问题,更要从长计议,把握其规范性,搞好制度建设。限于篇幅,本文仅对下列在笔者看来最为紧要的方面提出对策建议:



### 1. 提高高校领导对财务管理重要性和紧迫性的认识

随着市场经济的发展和高校独立法人地位的确立,高校的办学环境发生了变化,财务活动呈现出新的特点。高校领导就必须主动适应新形势,以高度的责任意识,加强科学管理,尤其应提高财务管理水平,以实现办学绩效最大化的目标。应从以下两个方面入手:

(1)转变财务管理观念。一是理财观念。新时期高校领导应主动转变理财观念,提高财务管理水平,在财务决策和日常管理中,要不断增强善于抓住机遇,科学理财、理智理财、善于理财,从容应付挑战的能力。二是效益观念。现在的高校财务管理已不再局限于预算资金收支的管理,而应以提高经费使用效益为导向,进行成本效益管理。高校领导应主动适应这一变化,建立成本核算体系,寻求降低教育成本的最佳途径,发挥管理审计作用,提高高校投资效益。三是风险观念。高校之间的竞争也日趋激烈,受市场的影响越大,高校的财务管理面临的风险就越大。高校应针对收入来源、负债运行、资金运作以及校办产业等风险,做好综合财力的测算和分析工作,建立规避与防范风险机制。

(2)完善财务管理方式。一是领导参与财务管理。随着高校法人地位的确立,学校领导应具备财务管理素质,不断学习了解财务管理背景、政策以及专业知识,以应对财务遇到的新问题,使有限的教育经费发挥出最大的效益。二是专家参与财务管理。高校财务治理结构中除学校领导、财务机构外,还应吸纳外部的、内部的财务和信息方面的专家参加。将校外有经验的人才如财政官员、财务学者等融入我们高校财务管理之中。三是员工参与财务管理。高校在财务管理中要激发全体师生关心学校发展和建设的热情,通过建立健全相关机制,在设法筹集资金、合理使用资金、降低资金成本、提高资金效率方面,形成全员式理财格局,使高校财务管理处于公开透明的、健康良好的运行状态。